EVOLUÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR PRIVADA NO BRASIL: DA REFORMA UNIVERSITÁRIA DE 1968 À DÉCADA DE 2010[1]

Paulo Roberto Corbucci[2]

Luis Claudio Kubota[3]

Ana Paula Barbosa Meira[4]

1 INTRODUÇÃO

A educação superior privada no Brasil passou por profundas mudanças, principalmente a partir de 2007. Entretanto, para entender o cenário atual, é interessante contextualizar esse processo a partir do final da década de 1960. O presente artigo busca apresentar um breve relato da evolução histórica da educação superior privada no Brasil, desde o final da década de 1960 até os dias atuais.

Entre os temas abordados estão a Reforma Universitária de 1968, a explosão das matrículas na década de 1970, o refluxo do setor nos anos 1980 e a retomada, a partir da segunda metade dos anos de 1990. Entende-se que essa década e a seguinte centralizaram a maior parte das ações de Estado, que oportunizaram a atual fase da educação superior privada com fins lucrativos, a saber: implantação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação (Lei nº 9.394/1996) e as Leis n^os^ 5.622/2005, 5.786/2006 e 5.773/2006, que discorrem sobre a regularização e a organização da educação a distância; disciplina os centros universitários; e dispõe sobre a regulação, supervisão e avaliação das instituições.

Nas décadas de 2000 e 2010, é destacada a evolução do Programa Universidade para Todos (ProUni) e do Fundo de Financiamento ao Estudante de Ensino Superior (Fies), que tiveram papel fundamental na expansão do ensino superior privado no período. Tendo-se em conta essa trajetória histórica, pode-se entender o processo de fusões e aquisições nos últimos dez anos, bem como aventar possíveis implicações.

2 FLUXOS E REFLUXOS AO LONGO DAS ÚLTIMAS CINCO DÉCADAS

A Reforma Universitária de 1968 tem sido apontada por diversos autores como o marco inicial do predomínio do setor privado sobre a educação superior no Brasil, no que tange aos cursos de graduação. Conforme afirma Carvalho (2013), o setor privado era composto majoritariamente de instituições de ensino superior (IES) confessionais e comunitárias "e, como não se previa juridicamente a existência de empresas educacionais, todas foram denominadas como instituições sem fins lucrativos e, portanto, beneficiadas pela renúncia fiscal dos impostos sobre a renda, o patrimônio e os serviços, bem como pelo acesso a recursos federais" (p. 761).

Por outro lado, a Reforma Universitária atribuiu à universidade o papel tríplice integrado de desenvolver ensino, pesquisa e extensão. Para Schwartzman & Schwartzman (2002), a educação superior brasileira, até então, pouco se dedicava à pesquisa e, via de regra, estruturava-se em torno de escolas profissionais isoladas, independentes, muito parecidas em seu formato à sua correspondente paga.

A intenção dos formuladores da Reforma Universitária era a de que a educação privada exercesse função complementar à pública. Todavia o que se viu foi o inverso, ao menos no que se refere à sua participação no total de matrículas, tal como mostra a tabela 1.

---

1. Extraído do texto para discussão do Ipea: *Reconfiguração estrutural da educação superior privada no Brasil: nova fase da mercantilização do ensino* (no prelo).

2. Técnico de planejamento e pesquisa da Diretoria de Políticas e Estudos Setoriais (Disoc) do Ipea.

3. Técnico de planejamento e pesquisa da Diretoria de Políticas e Estudos Setoriais (Disoc) do Ipea.

4. Pesquisadora do Programa de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) do Ipea.

TABELA 1
Evolução das matrículas em cursos de graduação presenciais, segundo a natureza institucional – Brasil (1960-2010)

Ano	Pública		Privada		Total
	Matrículas	Total (%)	Matrículas	Total (%)	
1960	59.624	58,6	47.067	41,4	**101.691**
1970	210.613	49,5	214.865	50,5	**425.478**
1980	492.232	35,7	885.054	64,3	**1.377.286**
1990	578.625	37,6	961.455	62,4	**1.540.080**
2000	887.026	32,9	1.807.219	67,1	**2.694.245**
2010	1.461.696	26,8	3.987.424	73,2	**5.449.120**

Fonte: Inep/MEC.
Elaboração dos autores.

Conforme se observa na tabela 1, a participação do setor privado no total de matrículas passa a ser majoritária em 1970 e, ao longo das quatro décadas subsequentes, ampliou-se para três quartos do total. Tal crescimento foi favorecido por alguns fatores, tais como a expansão dos níveis de ensino anteriores, o acelerado crescimento econômico e do mercado de trabalho e, sobretudo, pelas diversas normas editadas pelos governos militares, a exemplo das resoluções do Conselho Federal de Educação.[5]

A Reforma Universitária de 1968 viabilizou, portanto, a criação de dois sistemas de ensino distintos: o primeiro, de caráter público, meritocrático, seletivo, de feição estritamente acadêmica, pois, vinculado à pesquisa e à pós-graduação. O segundo, uma educação desvinculada da pesquisa, de menor duração e distinção, ministrada em instituições privadas e isoladas, em boa parte, financiadas com verba pública por via de isenções fiscais e auxílios diversos (Sampaio, 2011).

Autores como Durham (1998) e Souza (2003) atribuem à Reforma Universitária de 1968 as bases para a criação de tipo de ensino ancorado por diretrizes empresariais e de mercado, alterando a feição da educação superior brasileira, antes formada por instituições públicas e privadas de caráter confessional, contando, a partir de então, com um terceiro agente, o ensino privado com fins lucrativos. Nesse sentido, pode-se afirmar ter sido a Reforma de 1968 paradoxal, pois, por um lado induziu a modernização das universidades públicas e, por outro, possibilitou a ampliação de uma rede de qualidade aquém da conferida pelo poder público e, sobretudo, com fins lucrativos.

Ao longo dos anos de 1980, houve um processo de reconcentração de parcela da IES isoladas sob o formato de federação de escolas (faculdades integradas e centros universitários), visando ao fortalecimento das próprias instituições. Por sua vez, o poder público, por intermédio do Conselho Federal de Educação (CFE), tratou de conter essa expansão. De acordo com Gomes (2010), diversos atos normativos foram baixados com vistas à suspenção de criação e sustação de cursos superiores. Tais atos tinham como argumento o questionamento da qualidade do ensino ofertado, o que contribuiu para que o número de IES privadas ficasse estagnado entre 1980 e 1989.

A despeito da pressão de setores da sociedade civil organizada em prol da estatização do ensino em todos os níveis, bem como por maiores verbas e recursos governamentais ao setor como um todo, a Constituição Federal de 1988 manteve o ensino livre à iniciativa privada e adicionou nova prerrogativa: as instituições confessionais e filantrópicas passaram a contar com recursos financeiros públicos. Observa-se, a partir de então, a convivência de três sistemas de ensino paralelos: público; privado sem fins lucrativos (instituições confessionais e filantrópicas) e privado *stricto sensu*.

A década de 1980 foi marcada por retração da atividade econômica, que resultou na redução da capacidade de investimentos do Estado em todas as áreas e, em particular, na educação superior. Com isso, interrompeu-se o

5. Como exemplo, cita-se a Lei nº 5.540/1968, que fomentou espaço maior para os cursos superiores de curta duração. Em seu Artigo 23, § 1º, essa legislação estabelece que "serão organizados cursos profissionais de curta duração destinados a proporcionar habilitações intermediárias de grau superior", com vistas à formação rápida e técnica ao mercado de trabalho.

processo de expansão da rede federal de educação superior e, consequentemente, as matrículas nas Instituições Federais de Ensino Superior (Ifes) mantiveram-se estagnadas no patamar de 315 mil. Semelhante tendência foi identificada no setor privado, uma vez que em toda a década de 1980 o crescimento das matrículas foi de apenas 5,6%, mas em 1985 o total de matrículas atingia seu menor patamar no período e correspondia a um montante 8,4% menor que o de 1980.

Os baixos investimentos realizados pela União na área da educação superior, em grande medida ditados pelo processo de ajuste fiscal dos anos 1990, eram referendados pelas orientações emanadas dos organismos financeiros internacionais, tais como o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial, pelas quais os gastos em educação nos países em desenvolvimento deveriam limitar-se ao ensino básico. Com isso, aprofundou-se o fosso existente entre a crescente demanda por educação superior e a oferta de vagas pelas IES públicas, abrindo-se, assim, espaço para a expansão do setor privado.

Para que tal expansão fosse viabilizada, tornou-se necessária certa desregulamentação do setor, no que se refere à flexibilização dos requisitos até então vigentes. Desse modo, foram agilizados e facilitados os processos de autorização, reconhecimento e credenciamento de cursos e instituições do setor privado, por parte do então recém-criado Conselho Nacional de Educação. Ao mesmo tempo, o Ministério da Educação (MEC) instou as Ifes a aumentar a oferta de vagas, a partir de sua capacidade instalada, uma vez que os concursos públicos para docentes e servidores técnico-administrativos haviam sido suspensos, a despeito do substancial crescimento das aposentadorias ocorridas no período. A redução dos investimentos em infraestrutura e capital, no período 1995-1998, também pode ser vista como outro indício que reafirmava tal disposição do governo federal.[6]

O *boom* expansionista do setor privado ocorreu no período 1997-2003, quando então houve crescimento de 132% das matrículas em cursos de graduação presenciais. O crescimento anual das matrículas nesse período oscilou entre 11,4% e 17,5%. De modo semelhante, o número de instituições privadas ampliou-se de 764 IES em 1998, para 1.789 IES, em 2004. Portanto, aumento de 160%, ou seja, maior que o crescimento relativo às matrículas.

Desse modo, ampliou-se significativamente a participação da esfera privada no conjunto das matrículas nos cursos de graduação, invertendo a tendência identificada ao longo do período 1990/1994, cuja participação havia sofrido retração contínua (de 62,4% para 58,4%), de forma que, em 2004, o setor privado já respondia por 72% do total de matrículas.

A demanda por educação superior, medida pelo total de inscrições nos exames vestibulares, cresceu 161,6% entre 1990 e 2004. No mesmo período, a oferta de vagas ampliou-se em 360%. Com a expansão da oferta, reduziu-se a proporção de candidatos por vaga, de 3,8 para 2,2. No entanto, distintas tendências podem ser observadas nos setores público e privado. Se, para o primeiro, houve aumento significativo dessa relação no período (de 5,7 para 7,9), no ensino privado, além de essa proporção ter sido historicamente menor, também se verificou redução no mesmo período (de 2,9 para 1,3).

Do mesmo modo, foram observadas tendências opostas no que se refere à taxa de ocupação das vagas ofertadas pelas redes pública e privada. Se entre as primeiras houve ampliação de 81,4% para 93,1%, no período 1990-2004, no conjunto das instituições privadas houve redução de 80,8% para 50,4%.

No intuito de viabilizar a sustentabilidade da expansão da educação superior pela via privada, foi instituído, em 1999, o Fundo de Financiamento ao Estudante de Ensino Superior (Fies). Concebido para substituir o antigo Crédito Educativo,[7] o Fies foi desenhado para se tornar autofinanciável, ao contrário do que vinha ocorrendo com o seu antecessor.

Ao final de 2004, o Fies contabilizava 312 mil contratos ativos, montante esse que correspondia a cerca de 10% do universo de matriculados em cursos de graduação presencial no setor privado, naquele ano.

---

6. Conforme mostra estudo realizado por Corbucci (2000), os dispêndios de capital destinados às Ifes nesse período tiveram redução nominal da ordem de 82%.

7. O Programa de Crédito Educativo passou a conceder empréstimos a partir da Resolução nº 356, de 12 de janeiro de 1976, do Banco Central do Brasil. Porém, sua institucionalização por meio de lei ocorreu com a promulgação da Lei nº 8.436, de 25 de junho de 1992.

Em grande medida, essa proporção de estudantes contemplados mantinha-se aquém da demanda efetiva, em parte pela existência de pré-requisitos, tais como a exigência de fiadores.

Diante de uma demanda não contemplada pelo Fies, sobretudo pela incapacidade de oferecer as garantias exigidas para se obter o financiamento, e da crescente proporção de vagas não preenchidas ao longo do período 1999-2004, foi instituído neste último ano o Programa Universidade para Todos (ProUni).

A partir de 2004, as taxas de crescimento anual das matrículas passam a oscilar abaixo do patamar de 10%, sendo que nos últimos quatro anos, para os quais há dados disponíveis (2011 a 2014), o crescimento médio foi de apenas 4%. Cabe ressaltar que esse incremento menor foi registrado a despeito do aumento absoluto dos contratos de financiamento do Fies e das bolsas concedidas pelo ProUni, conforme será apresentado na seção 3.

3 EVOLUÇÃO DAS NOVAS FONTES DE FINANCIAMENTO: FIES E PROUNI

Nos últimos anos, tem crescido de forma expressiva o número de estudantes beneficiados com bolsas do ProUni e, sobretudo, contratos de financiamento do Fies. Esse crescimento tem sido bastante superior ao das matrículas e dos ingressantes nas IES privadas. Neste caso, quando se compara a evolução do número de estudantes que ingressam a cada ano com o montante de bolsas do ProUni e contratos do Fies concedidos no mesmo período, verifica-se que cresce a razão entre ambos, conforme pode ser observado na tabela 2.

TABELA 2
Bolsas do ProUni e contratos do Fies concedidos e número de ingressantes em cursos de graduação presenciais nas IES privadas – Brasil (2005-2014)

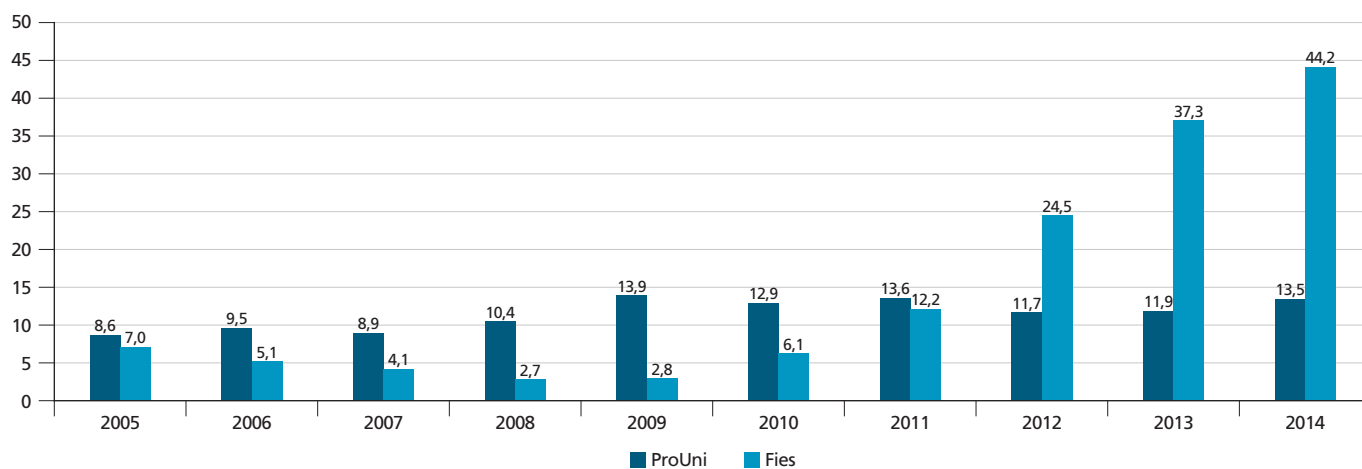
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
ProUni	95.580	109.018	105.574	124.622	161.369	152.734	170.765	176.757	177.324	223.579
Fies	77.212	58.741	49.049	32.384	32.654	71.611	153.570	368.841	557.192	732.243
Total	**172.792**	**167.759**	**154.623**	**157.006**	**194.023**	**224.345**	**324.335**	**545.598**	**734.516**	**955.822**
Ingressantes	1.108.600	1.151.102	1.183.464	1.198.506	1.157.057	1.181.650	1.260.257	1.508.295	1.494.490	1.658.350
ProUni_Fies/Ingressantes	15,6	14,6	13,1	13,1	16,8	19,0	25,7	36,2	49,1	57,6

Fonte: Inep/MEC.
Elaboração dos autores.
Obs.: [1] O somatório dos contratos do Fies e das bolsas do ProUni é maior que o número de estudantes efetivamente matriculados, uma vez que bolsistas parciais do ProUni podem contrair financiamento também junto ao Fies.
[2] O número de ingressantes não corresponde ao total de estudantes, uma vez que um estudante pode ter ingressado em mais de um curso ou instituição de ensino.

A tabela 2 também mostra que o número de contratos firmados junto ao Fies decresceu, no período 2005-2008, e sofreu um forte impulso a partir de 2010. Pode-se afirmar que tal inflexão foi devida às mudanças nas regras de concessão de financiamento, introduzidas naquele ano.[8] Com isso, o número de contratos formalizados anualmente foi ampliado em cerca de 850%, entre 2005 e 2014. Por outro lado, o crescimento do contingente de ingressantes foi de apenas 50% no mesmo período.

Conforme se observa no gráfico 1, as proporções de cada programa assumem tendências distintas ao longo do período sob análise, sendo que a partir de 2012 o Fies torna-se preponderante enquanto proporção do número de ingressantes.

8. As principais mudanças foram a redução dos juros para 3,4% ao ano (a.a.), ampliação dos prazos de carência e de pagamento e a criação do Fundo de Garantia de Operações de Crédito Educativo (FGEduc), pelo qual fica dispensada a exigência de fiador para estudantes de menor renda.

GRÁFICO 1
Bolsas do ProUni e contratos do Fies novos como proporção dos ingressos em cursos de graduação presenciais no setor privado – Brasil (2005-2014)
(Em %)

Fonte: MEC.
Elaboração dos autores.

Há pelo menos duas explicações possíveis para as distintas tendências identificadas. No caso do ProUni, a relativa estabilidade da participação ao longo do período estaria relacionada com o fato de a legislação estabelecer um percentual mínimo de bolsas, patamar este que dificilmente a instituição de ensino amplie por iniciativa própria.[9] Por sua vez, o crescimento excepcional do Fies seria decorrente das mudanças nas condições de financiamento mencionadas anteriormente.

Em que pese o fato de o setor privado responder por mais de 70% das matrículas em cursos de graduação presenciais, deve-se reconhecer que tal liderança tem sido impulsionada pela expansão desses programas de financiamento público, especialmente do Fies, ocorrida nos últimos anos. Nesse sentido, os dados para o ano de 2015 serão cruciais para respaldar tal entendimento, uma vez que houve redução significativa na oferta de novos contratos pelo Fies.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A expansão da educação superior privada no Brasil teve forte impulso com a chamada Reforma Universitária de 1968, que flexibilizou o padrão tradicional de educação superior, assentado no tripé ensino-pesquisa-extensão. A partir de então, aquilo que havia sido estabelecido como variante desse tripé – a instituição voltada exclusivamente ao ensino – consolida-se como regra geral no processo de expansão do setor privado.

Porém, esse processo de expansão sofreu inflexão e estagnação ao longo dos anos 1980 até o início da década seguinte. A retomada do crescimento do setor privado deu-se apenas na segunda metade dos anos 1990, ao mesmo tempo em que a rede federal de educação superior sofria cortes orçamentários que limitavam sua expansão.

Essa "opção" de expansão da educação superior pela via privada implicou a necessidade de criação de um programa de financiamento ao estudante, tal como ocorreu em 1999 com a instituição do Fies. No entanto, o nível de cobertura desse programa de financiamento público manteve-se limitado até 2010, quando então foram introduzidas mudanças em suas regras, de modo a torná-lo mais atrativo.

9. As menores proporções observadas no período 2005-2008 correspondem à fase de implantação do programa, em que a adesão das IES foi progressiva.

Com a criação do ProUni em 2004, instituiu-se um mecanismo de acesso de estudantes de baixa renda à educação superior, tendo em vista que esse segmento não se enquadrava no perfil dos beneficiários do Fies e, por outro lado, estava em curso a ampliação do número e da proporção de vagas ociosas nas IES privadas.

Em que pesem os efeitos positivos de ambos os programas em termos de ampliação e democratização do acesso à educação superior, o que se observa nos últimos anos é que o crescimento das matrículas no setor privado não tem sido equivalente, por exemplo, ao dos gastos realizados por intermédio do Fies. Acredita-se que proporção significativa dos estudantes que já estavam matriculados tornou-se beneficiária do programa, especialmente a partir das mudanças nas condições de financiamento, introduzidas em 2010. Nesse sentido, os impactos da ampliação do Fies estariam mais associados à manutenção da frequência de estudantes e a conclusão dos cursos do que propriamente à ampliação do acesso a um contingente maior de pessoas.

REFERÊNCIAS

CARVALHO, C. H. de A. A mercantilização da educação superior brasileira e as estratégias de mercado das instituições lucrativas. **Revista Brasileira de Educação**, v. 18, n. 54, jul./set. 2013.

CORBUCCI, P. R. **As universidades federais**: gastos, desempenho, eficiência e produtividade. Brasília: Ipea, ago. 2000 (Texto para Discussão, n. 752).

DURHAM, E. R. **Uma política para o ensino superior brasileiro**: diagnóstico e proposta. São Paulo: Universidade de São Paulo; Nupes, 1998. 66p. (Documento de Trabalho Nupes n. 1/98).

GOMES, M. F. Evolução histórica do ensino superior brasileiro. *In*: **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, XIII, n. 82, nov. 2010. Disponível em: <http://goo.gl/jG44ac>. Acesso em: 30 maio 2015.

SAMPAIO, H. O setor privado de ensino superior no Brasil: continuidades e transformações. **Revista Ensino Superior Unicamp**, n. 4, out. 2011.

SCHWARTZMAN, J.; SCHWARTZMAN, S. **O ensino superior privado como setor econômico**. Rio de Janeiro, 2002.

SOUSA, J. V. **O ensino superior privado no Distrito Federal**: uma análise de sua recente expansão (1995-2001). 2003. 279f. Tese (Doutorado) – Universidade de Brasília, Brasília, 2003.